

PEMBANGUNAN HUTAN TANAMAN INDUSTRI DAN HAK-HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT ATAS SUMBER DAYA HUTAN

Oleh : Sulastriyono

A. PENDAHULUAN

Hutan merupakan salah satu sumber daya alam yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia. Pengelolaan dan pemanfaatan hutan beserta hasilnya seyogyanya mempertimbangkan asas manfaat dan optimal, dalam arti untuk sebesar-besar kepentingan rakyat banyak. Selain itu, juga harus memperhatikan dan menjaga kelangsungan fungsi hutan dalam upaya melestarikan lingkungan hidup.

Di satu pihak, perkembangan industri hasil hutan di Indonesia secara nasional menunjukkan bahwa kebutuhan bahan baku semakin besar. Di lain pihak, hutan alam yang dijadikan sebagai bahan baku untuk industri hasil hutancenderung berkurang. Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah (PP) NO. 7 tahun 1990 telah menegaskan bahwa menurunnya potensi hutan alam itu disebabkan antara lain: luas hutan yang semakin berkurang, kerusakan hutan akibat kebakaran atau karena penebangan liar. Berdasarkan kenyataan tersebut maka Pemerintah memandang perlu ada kebijakan pembangunan hutan yang dapat mendorong perkembangan industri hasil hutan yang selanjutnya dituangkan dalam program pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI).

Pembangunan HTI mulai dilaksanakan di Indonesia sejak tahun 1984 berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan (SK Menhut) NO. 20/Kpts-II/1983. Di dalam SK Menhut tersebut dijelaskan bahwa pembangunan HTI adalah salah satu kegiatan reboisasi dan permudaan untuk meningkatkan potensi hutan produksi yang tidak produktif.

Berdasarkan SK Menhut NO. 320/Kpts-II/1986 Pemerintah memberikan prioritas bahwa

areal pembangunan HTI yaitu pada tanah kosong, padang alang-alang, semak belukar dan hutan tidak produktif.

Konsep pembangunan HTI terus mengalami perkembangan sejalan dengan berbagai tuntutan dan perkembangan jaman. Pada awalnya program pembangunan HTI (tahun 1984) mendasarkan diri pada SK Menhut, tetapi sejak tahun 1990 konsep pembangunan HTI mendasarkan diri pada Peraturan Pemerintah (PP) NO. 7 tahun 1990 tentang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri.

Pengaturan HTI dengan PP tersebut, di satu pihak tentu menguntungkan para pengusaha HTI karena dasar hukumnya lebih kuat dan ada kepastian hukum. Di lain pihak, bagi masyarakat hukum adat hal itu belum tentu menguntungkan, dalam arti ada jaminan bahwa hak-haknya atas sumber daya hutan yang sudah mereka nikmati selama ini dilanggar atau diabaikan oleh para pengusaha HTI.

Berdasarkan uraian di atas maka permasalahan yang diajukan adalah: Apakah pembangunan pengusahaan HTI sudah benar-benar memperhatikan hak-hak masyarakat hukum adat atas sumber daya hutan?

B. SISTEM PENGUASAAN HUTAN DI INDONESIA

Berdasarkan fakta sejarah, yaitu selama masa penjajahan Belanda, hubungan hukum antara negara atau pemerintah kolonial Hindia Belanda dengan tanah termasuk sumber daya alamnya tercermin dalam doktrin *domein verklaring* vide Stb. 1870-118, Stb.1875-119a, Stb.1874-94f, Stb.1877-55 dan Stb.1888-58. Dalam hal ini

negara yaitu Pemerintah Kolonial Hindia Belanda adalah *domein heer* (pemilik tanah dan sumber daya alamnya) sehingga negara berstatus sama seperti subyek hukum perdata lainnya. Sebagai konsekuensinya, negara bebas untuk melakukan berbagai perbuatan hukum atas tanah dan sumber daya alamnya seperti mengalihkan atau menjual kepada subyek hukum lain perdata yang lain.

Hubungan hukum antara negara dengan tanah dan sumber daya alam termasuk hutan ternyata mengalami perubahan yang sangat mendasar yaitu sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945. Sebagai negara, bangsa kita tetap membina garis kepribadiannya dengan berpegang pada asas bahwa untuk dapat mengelola tanah seisinya, negara tidak perlu mengangkat dirinya menjadi pemilik -menjadi tuan tanah-, tetapi cukup menguasai. Dengan kata lain bahwa dalam politik modern negara menguasai tanpa memiliki¹.

Asas tersebut tercermin dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya *dikuasai oleh negara* dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Hubungan hukum berupa *hak menguasai negara* tersebut selanjutnya menjadi dasar setiap peraturan perundangan di bawah UUD 1945 yang mengatur sumber daya alam antara lain: UU NO. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), UU NO. 5 tahun 1967 tentang Kehutanan. Di dalam pasal (2) UU NO. 5 tahun 1960 ditegaskan bahwa: atas dasar ketentuan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi *dikuasai oleh negara*, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Di dalam pasal 5 UU

NO. 5 tahun 1967 juga ditegaskan bahwa semua hutan dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya *dikuasai oleh negara*. Pengertian *hak menguasai negara* berbeda dengan hak memiliki seperti yang ada dalam doktrin *domein verklaring*².

Perbedaan antara *hak menguasai negara* dengan *hak memiliki* dapat ditinjau dari beberapa segi antar lain: *Pertama*, dari segi isi atau esensinya. Pada *hak menguasai*, negara Republik Indonesia hanya mempunyai kewenangan untuk mengatur seperti yang tampak pada pasal 2 ayat (2) UU NO. 5 tahun 1960 dan pasal 5 ayat (2) UU NO. 5 tahun 1967. Di dalam pasal 2 ayat (2) UU NO. 5 tahun 1960 ditegaskan bahwa *hak menguasai negara* termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi kewenangan kepada negara untuk:

- (a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
- (b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- (c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pasal 5 ayat (2) UU. NO. 5 tahun 1967 juga menegaskan bahwa *hak menguasai negara* tersebut pada ayat (1) memberi kewenangan untuk:

- (a) Menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukan, penyediaan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam memberikan manfaat kepada rakyat dan negara.
- (b) Mengatur pengurusan hutan dalam arti luas.

¹ Iman, Sudiyat. 1980, *Usaha Melaksanakan Hak Ulayat Secara Tertib-Damai*, Fak. Hukum UGM, hal. 11.

² Myrna Safitri. 1995, *Hak Dan Akses Masyarakat Lokal Pada Sumber Daya Hutan: Kajian Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, dalam Ekonesia, Program Studi Antropologi Program Pascasarjana UI, hal. 44.

(c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan hutan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai hutan.

Kedua, dari segi kedudukan negara. Negara RI tidak berkedudukan seperti subyek hukum perdata biasa. Dalam hal ini negara berkedudukan sebagai badan penguasa yang oleh karena itu negara mempunyai kewenangan untuk mengatur-bukan memiliki- terhadap sumber daya alam. Sebagai konsekuensinya negara merupakan badan penguasa dengan kewenangannya itu adalah bahwa kedudukan negara berada di atas kedudukan rakyat sebagai subyek hukum biasa. Dalam kaitan ini maka segala hubungan hukum atau hak-hak yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat harus dilihat dalam posisi yang subordinat. Hanya saja, subordinasi tersebut tidak berarti bahwa masyarakat hukum adat lenyap seketika sejak adanya *hak menguasai negara*³.

Hak masyarakat hukum adat harus dilihat keberadaannya dan kelanggengannya dalam naungan *hak menguasai negara*, dalam arti bahwa sepanjang *hak menguasai negara* dilimpahkan kepada masyarakat hukum adat dengan hak tertentu dan sepanjang pelimpahan hak itu tidak ditarik kembali oleh negara maka selama itulah ada hubungan yang kuat antara masyarakat hukum adat dengan sumber daya hutan.

C. HAK PENGUSAHAAN HUTAN TANAMAN INDUSTRI (HTI)

1. Pengertian

Menurut Ketentuan Umum PP NO. 7 tahun 1990, yang dimaksud HTI adalah hutan tanaman yang dibangun dalam rangka meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi dengan

menerapkan *silvikultur* intensif untuk memenuhi kebutuhan baku industri hasil hutan. Selanjutnya dijelaskan dalam penjelasan pasal 13 ayat (1) PP tersebut bahwa *silvikultur* merupakan ilmu pembinaan hutan dalam rangka memelihara dan membina hutan agar produksinya meningkat dan lestari. Hak pengusahaan HTI, menurut Ketentuan Umum PP NO. 7 tahun 1990 merupakan hak untuk mengusahakan hutan dalam kawasan hutan yang kegiatannya mulai dari penanaman, pemeliharaan, pemungutan, pengolahan dan pemasaran.

2. Pemegang Hak Pengusahaan HTI

Menurut ketentuan pasal 7 ayat (1) PP NO. 7 tahun 1990, Hak Pengusahaan HTI dapat diberikan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), swasta dan koperasi. Di antara tiga pihak tersebut ternyata pihak swasta dan BUMN merupakan dua pihak yang paling banyak berkiprah dalam dunia perhutanan. Beberapa group konglomerat atau swasta yang diberi hak sebagai pemegang HTI antara lain: Group Barito Pasifik, Group Kalimantan, Group Raja Garuda Mas, Group Dayak Besar dan Kayu Lapis Indonesia⁴. Pihak BUMN milik Departemen Kehutanan yang banyak terlibat dalam pengusahaan HTI yaitu PT. Inhutani yang bekerja sama dengan swasta.

3. Tujuan Pembangunan HTI

Hak pengusahaan HTI merupakan salah satu dari berbagai jenis usaha yang mengandung resiko tinggi dan mempunyai jangka waktu yang panjang, oleh karena itu diusahakan berdasarkan prinsip pemanfaatan yang optimal dan prinsip ekonomi untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya. Di dalam Penjelasan Umum PP No. 7 tahun 1990 diamanatkan bahwa agar

3 *Ibid*, hal. 45.

4 Muhammad Hidayat Rahz, 1996, *Hutan Tanaman Industri: Blunder Kedua Kebijakan Kehutanan Indonesia*, Universitas Wangsa Manggala, hal. 3.

pembangunan HTI memberikan manfaat yang optimal bagi pembangunan wilayah maka pelaksanaannya perlu mengikutsertakan masyarakat sekitar hutan.

Menurut pasal (2) PP NO. 7 tahun 1990, perusahaan HTI mempunyai beberapa tujuan yaitu: (1) menunjang pembangunan industri hasil hutan dalam negeri guna meningkatkan nilai tambah devisa. (2) meningkatkan produktivitas lahan dan kualitas lingkungan hidup. (3) meningkatkan lapangan kerja dan lapangan usaha.

4. Hak Dan Kewajiban Pemegang Hak Perusahaan HTI

Pemegang Hak Perusahaan HTI diatur di dalam pasal 11 PP NO. 7 tahun 1990 yaitu bahwa pemegang Hak Perusahaan HTI berhak mengusahakan HTI di areal kerjanya dan manfaat hasil hutannya. Dalam hal ini pemegang HTI hanya diberi hak untuk mengambil hasil hutan bukan hak untuk memiliki atau menguasai tanah, sebab seperti yang sudah diatur dalam pasal 11 ayat (2) bahwa Hak Perusahaan HTI tidak memberikan pemilikan hak dan penguasaan tanah.

Sebagai imbalan atas hak yang telah diberikan maka pemegang hak perusahaan HTI juga dibebani kewajiban-kewajiban. Berbagai kewajiban itu diatur dalam pasal 12 PP NO. 7 tahun 1990, bahwa pemegang perusahaan HTI wajib:

- (a) Membuat Rencana Karya Pembangunan HTI selambat-lambatnya 18 bulan sejak diterbitkannya SK Hak Perusahaan HTI.
- (b) Membuat Rencana Karya Tahunan HTI.
- (c) Melaksanakan penataan batas areal kerjanya.
- (d) Mengelola areal perusahaan HTI.

(e) Membayar iuran hak Perusahaan HTI dan iuran hasil hutan atas hasil hutan yang telah dipungut di areal kerjanya.

(f) Selambat-lambatnya dalam jangka 5 tahun sejak diterbitkannya SK Hak perusahaan HTI, Pemegang Hak dapat membuat tanamannya sedikit-dikitnya sepersepuluh dari luas areal yang diberikan.

5. Hapusnya Hak Perusahaan HTI

Hak Perusahaan HTI hapus karena berbagai hal antara lain: jangka waktunya sudah habis, dicabut haknya oleh Menteri atau diserahkan kembali kepada pemerintah sebelum jangka waktunya.

D. HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT ATAS SUMBER DAYA HUTAN

Masyarakat hukum adat merupakan istilah yang banyak dipergunakan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan, tetapi tidak ada satu peraturanpun yang memberikan penjelasan mengenai makna atau pengertian istilah tersebut. Di dalam kepustakaan hukum adat makna atau pengertian masyarakat hukum adat adalah sebagai kelompok masyarakat yang teratur yang bersifat tetap, mempunyai kekuasaan sendiri dan mempunyai kekayaan sendiri berupa benda yang kelihatan mata dan tidak kelihatan mata⁵.

Hak masyarakat hukum adat sebagai satu kesatuan kolektif terhadap tanah dan sumber daya alam yang ada di wilayahnya lazim disebut *hak ulayat*. Pada dasarnya *hak ulayat* adalah hak yang berkenaan dengan hak pengelolaan dan pemanfaatan tanah beserta sumber daya alamnya⁶.

Hak ulayat yang berisi hak pengelolaan atas sumber daya alam termasuk hutan yang dimiliki

5 Bzn B Ter Haar. Terjemahan Soerbakti Poesponoto, 1983, *Asas-Asas Dan Susunan Hukum Adat*, Pradnya Paramita, hal. 27.

6 Hidayat Muhammad Rahz., *Op cit*, Univ. Wangsa Manggala, hal. 49.

oleh masyarakat hukum adat sebenarnya mirip dengan hak menguasai negara. Antara hak ulayat dengan hak menguasai negara mempunyai hubungan yang sangat erat yaitu bahwa hak menguasai negara merupakan bentuk sublimasi dari hak ulayat.

Hak pengelolaan yang ada dalam hak ulayat esensinya berupa kewenangan-kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur dan merencanakan penggunaan sumber daya alam, menetapkan hubungan hukum antara anggota masyarakat dengan pemanfaatan sumber daya oleh orang luar.

Antara hak masyarakat hukum adat atas sumber daya hutan dengan pembangunan hutan pada umumnya dan HTI khususnya, ada dua kepentingan yaitu masyarakat hukum adat di satu pihak dan para pengusaha hutan atau HTI di lain pihak. Sebenarnya perlindungan kedua kepentingan tersebut sudah diberikan rambu-rambu atau pengaman oleh pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang pelaksanaannya ada diberbagai peraturan perundang-undangan, tetapi dengan pembatasan-pembatasan:

- (a) Pasal 17 UU NO. 5 tahun 1967 bahwa pelaksanaan hak-hak masyarakat hukum adat dan anggotanya beserta hak-hak perseorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan baik secara langsung maupun secara tidak langsung yang didasarkan atas peraturan hukum, sepanjang kenyataannya masih ada, tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam undang-undang.
- (b) Pasal 6 PP NO. 21 tahun 1970 bahwa hak-hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya untuk memungut hasil hutan yang

didasarkan atas suatu peraturan hukum ada sepanjang kenyataannya masih ada, pelaksanaannya perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan pengusahaan hutan.

Pembatasan-pembatasan terhadap hak masyarakat hukum adat tersebut di atas memberikan peluang adanya pelanggaran-pelanggaran terhadap hak masyarakat hukum adat. Hal ini karena, di satu pihak masyarakat hukum adat memakai kriteria menurut alam pikiran setempat sehingga hak ulayat kenyataannya masih ada. Di lain pihak, pemerintah dan para pengusaha HPH dan HTI memakai kriteria hukum barat maka hak ulayat dan bahkan masyarakat hukum adatpun sudah tidak ada.

Sampai pada saat ini pihak masyarakat hukum adat, pihak pemerintah dan para pengusaha HPH atau HTI rupanya tetap mempertahankan pendiriannya yaitu dengan menggunakan kriterianya sendiri-sendiri dalam menilai keberadaan hak ulayat sehingga muncul berbagai konflik atau sengketa. Laju pertentangan atau konflik antara masyarakat hukum adat terhadap kebijaksanaan pembangunan HTI meningkat 300% dari tahun 1993 sampai 1995.

Pada tahun 1993 tercatat dua kasus yaitu kasus masyarakat Sugapa di Tapanuli Utara dan Kasus Jelmusibak di Kalimantan Timur. Pada tahun 1994 ada enam kasus yaitu: kasus Banakat di Muara Enim, kasus di Musi Banyuasin Sumatera Selatan kasus Sundaik, kasus Empurang, kasus Suman-dang di Kalimantan Barat dan kasus Dasak Pasir di Kalimantan Timur. Pada tahun 1995 juga ada tiga kasus yaitu Palawe, kasus desa Babat dan Sungai Ibul di Muara Enim serta kasus Kota Baro di Aceh.

-
- 7 Maria Sri Wulani Sumardjono. 1986, *Puspita Serang kum Aneka Masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, hal. 10.
 - 8 Mohammad Koesnoe. 1994, *Hak-hak Persekutuan Hukum Adat Dalam Sistem Hukum Indonesia (Antara Harapan dan Kenyataan)*, Univ. Islam Riau, hal. 7.
 - 9 Muhammad Hidayat Razh., *Op cit*, Univ. Wangsa Manggala, hal. 4.

Seiring dengan semangat reformasi maka pada masa mendatang tidak mustahil akan muncul konflik antara masyarakat hukum adat dengan pihak para pengusaha HPH dan HTI. Salah satu kasus yang muncul di masa reformasi ini adalah kasus di Lampung ketika para petani melakukan aksi menebangi semua jenis kayu HTI seperti Lamtorogung, Jati Putih dan Sengon milik pengusaha HTI PT. Darma Hutan Lestari (DHL)¹⁰.

Beberapa indikator yang menyebabkan masyarakat hukum adat keberatan atas pembangunan HTI antara lain:

- a) Tidak ada penghargaan terhadap hak-hak rakyat atau masyarakat hukum adat atas lahan hutan. Dari kasus yang ada tampak bahwa HTI mengambil lahan masyarakat hukum adat.
- b) Tidak ada perlindungan dan penghargaan terhadap ekonomi rakyat yang berskala kecil. Hasil hutan non kayu yang selama ini dapat mencukupi kebutuhan masyarakat hukum adat ternyata harus dikuras habis untuk pembangunan HTI.
- c) Upaya penyelesaian kasus konflik atau sengketa yang tidak berpihak kepada masyarakat hukum adat.

E. PENUTUP

Berdasarkan hasil pembahasan di atas maka dapat ditarik kesimpulan sebagai penutup yaitu bahwa kriteria yang dipergunakan dalam menilai atas keberadaan hak-hak masyarakat hukum adat atas sumber daya hutan antara pihak masyarakat hukum adat dengan pihak pemerintah dan para pengusaha HPH atau HTI berbeda. Sebagai konsekuensinya, pembangunan hutan khususnya HTI berdasarkan bukti-bukti empiris yaitu munculnya berbagai konflik atau sengketa antara pengusaha HTI dengan masyarakat hukum adat menunjukkan bahwa pembangunan hutan khususnya HTI belum sepenuhnya menjamin hak-hak masyarakat hukum adat atas sumber daya hutan.

Saran yang dapat diajukan agar pembangunan hutan tetap lancar dan tidak ada konflik antar para pengusaha HTI dengan masyarakat hukum adat dapat diminimalkan antara lain: Di satu pihak pemerintah dan para pengusaha HTI hendaknya mau menerima kriteria empiris dalam menentukan keberadaan hak ulayat sehingga keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-haknya diakui dan dihormati. Di lain pihak, bagi masyarakat hukum adat hendaknya dapat secara aktif menunjukkan kemampuan ikut berperan serta dalam membantu pemerintah dalam menjaga dan memelihara hutan agar tetap lestari.

DAFTAR PUSTAKA

Koesnoe, Mohammad. 1994, *Hak-hak Persekutuan Hukum Adat Dalam Sistem Hukum Indonesia (Antara Harapan dan Kenyataan)*, Univ. Islam Riau, Pekanbaru.

Rahz, Muhammad Hidayat, 1996, *Hutan Tanaman Industri: Blunder Kedua Kebijakan*

Kehutanan Di Indonesia, Univ. Wangsa Manggala, Yogyakarta.

Safitri, Myrna. 1995, *Hak dan akses Masyarakat Lolkal Pada Sumber daya Hutan: Kajian Peraturan Perundang-undangan Indonesia*,

¹⁰ Kompas, Senin tanggal 28 September 1998, hal. 8.

dalam Ekonesia, Program Studi Antropologi
Program Pascasarjana UI, Jakarta.

Sudiyat, Iman. 1980, *Usaha Melaksanakan Hak
Ulayat Secara Tertib-Damai*, Fak. Hukum
UGM, Yogyakarta.

Sumardjono, Maria Sri Wulani. 1986, *Puspita
Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*,
Andi Offset, Yogyakarta.

Ter Haar, B Bzn. Terjemahan Soerbakti
Poesponoto. 1983, *Asas-Asas Dan susunan
Hukum adat*, Pradnya Paramita, Jakarta.

Surat Kabar : Kompas, Senin, 28 September
1998.

Undang Undang NO.5 Tahun 1960 tentang
Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agrari
(UUPA).

Undang Undang NO. 5 tahun 1967 tentang
Pokok-pokok Kehutanan.

Peraturan Pemerintah No. 7 tahun 1990 tentang
Hutan Tanaman Industri.